

Perspektive procjene učinaka propisa u hrvatskom sustavu državne uprave

*Slavica Banić**

Razmatra se ustanovljivanje i trenutačno stanje procjene učinka propisa u Hrvatskoj kao sredstva bolje regulacije, kao i moguća rješenja radi njezina jačeg institucionaliziranja. Normativno uređenje procjene učinka propisa zasniva se na odredbama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, a uvjetovano je potrebom modernizacije hrvatske javne uprave s obzirom na očekivani ulazak Hrvatske u punopravno članstvo Europske unije. Nekonzistentnost i nekoherentnost u primjeni procjene učinka utjecale su na raspršivanje početnog i solidno postavljenog postupka procjene učinka. On trenutačno funkcionira na načelu kombinacije poslovnčkih odredaba iz 2005. i 2007. godine.

Ključne riječi: procjena učinaka propisa, državna uprava – Hrvatska, dobra pravna regulacija, Poslovnik Vlade Republike Hrvatske

1. Uvod

Početkom lipnja 2009. jedan dnevni list objavio je članak o Uredu za koordinaciju sustava procjene učinka propisa s naslovom: »Osnovali su ih prije

* Slavica Banić, sutkinja Ustavnog suda Republike Hrvatske (Constitutional Court justice, Republic of Croatia)

dvije godine. Još nisu ni počeli raditi. Kažu, spremaju se. Ima ih sedam i sjede pet metara od Charlija». Članak se u nastavku samo površno pozabavio pitanjem svrhe Ureda, a puno više lokacijom na kojoj je Ured bio smješten, službeničkim i upravljačkim kadrom te njihovim plaćama. Ne može se reći da pisac članka, »iskopavši« postojanje tog ureda, nije dotaknuo neka bitna pitanja koja muče današnju hrvatsku javnu upravu (pitanje potrebe postojanja raznovrsnih ureda, agencija, zavoda i sl., njihove svrhe i s tim u vezi ljudskog potencijala koji bi mogao učinkovito odraditi postavljene zadaće) i ne može se reći da pisac nije postigao željeni (novinarski) cilj. Poruka je da Hrvatska nema transparentnu administraciju, pristupačnu građanima i poduzetnicima, nego urede poput navedenog, »čudna imena ... za koje prosječni građanin i ne zna čemu služi, a kojemu su trebale dvije godine samo da dobije predstojnika«. Članak je kod građana uspio stvoriti dojam da na teret poreznih obveznika država osniva urede koji su »besmisleni«.

Vlada je brzo reagirala na taj članak. Na sjednici održanoj 30. srpnja 2009. donijela je Uredbu o ukidanju Ureda za koordinaciju sustava procjene učinka propisa. Uredba je objavljena u NN 96 od 4. kolovoza 2009. U obrazloženju je rečeno da se Ured »ukida zbog provedbe mjera racionalizacije i štednje« i »s obzirom na okolnost da je sve poslove zbog kojih je osnovan navedeni ured moguće djelotvorno i učinkovito obavljati u okviru redovnog poslovanja nadležnih ministarstava i službi Vlade Republike Hrvatske i bez potrebe postojanja predmetnog ureda, prestala je potreba za njegovim djelovanjem«. Uredbom su državni službenici zaposleni u Uredu preuzeti u Ministarstvo uprave radi stavljanja na raspolaganje Vladi.

O procjeni učinka propisa uopće pisano je u *Hrvatskoj javnoj upravi* broj 4/2006. U tom radu stručna je javnost upoznata sa strategijama i procesima bolje regulacije u Europskoj uniji te koracima poduzetim radi ustanovljivanja procjene učinka propisa u Hrvatskoj.

S ciljem razjašnjenja načina i dometa korištenja procjenom učinka propisa u Hrvatskoj, a u svjetlu očekivanog primitka u punopravno članstvo EU, potrebno je dati pregled njezine opstojnosti unutar sustava državne uprave koja će (postajući dijelom europskog upravnog prostora) vrlo brzo biti prisiljena prilagođivati se i prihvaćati već dobro uhodane i razvijene standarde procesa bolje regulacije koji postoje u EU da bi pridonijela održivom i sustavnom razvitku hrvatskog društva.

Procjena učinka propisa nameće se donositeljima političkih odluka kao nužno sredstvo u razjašnjenju korisnosti, opstojnosti ili isplativosti zacrtanih ciljeva. Njome se propituje i stupanj odgovornosti političara u procesu donošenja odluka kao i sama kvaliteta tih odluka.

U zemljama članicama EU koriste se različite definicije procjene učinka propisa. Pod procjenom učinka propisa smatra se skup logičkih koraka odnosno proces koji donositeljima političkih odluka priprema dokaze o prednostima ili nedostacima određenih političkih opcija, putem kojih se procjenjuju njihovi potencijalni učinci.¹

SIGMA je u razradi programa regulacijske reforme (regulacijsku) procjenu učinka propisa definirala kao informativno utemeljeni analitički pristup kojim se procjenjuju mogući troškovi, posljedice i popratni učinci određenog političkog instrumenta te stvarni troškovi i posljedice instrumenata koji se već primjenjuju.²

U zemljama EU procjena učinka propisa različito je primijenjena. Primjerice, u Italiji, koja se godinama nosi s problemom prevelike regulacije, obveza procjene učinka propisa uvedena je zakonom iz 1999. Međutim, njezina provedba nije zaživjela u željenom smjeru. U Francuskoj je obvezna provedba procjene učinka uvedena 1993., ali također nije proizvela željene učinke. Svela se na sredstvo formalne naknadne procjene radi opravdanja određenog političkog odabira. Međutim, upravo su pogreške iz prošlosti vezane uz propuste odgovarajuće procjene učinka dovele do toga da na temelju preporuka Državnog savjeta Francuska razmišlja o uvođenju ustavno obvezujućeg zahtjeva da novi zakoni moraju proći prethodnu procjenu prije nego što dođu do parlamenta. Englesko iskustvo na tom području je najzavidnije. Gotovo 100% onoga što se podrazumijeva pod regulacijom u Velikoj Britaniji pokriveno je regulacijskom procjenom učinka. To je Veliku Britaniju učinilo svjetskim predvodnikom u tom području i ključnim čimbenikom visoke pozicije Velike Britanije u prikazima Svjetske banke i OECD-a.

2. Ustanovljenje procjene učinaka propisa u Hrvatskoj

Do Poslovnika o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske (NN 22/05) nije postojao cjelovito osmišljen program analize

¹ http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm

² Sigma Paper No. 31: Improving Policy Instruments Through Impact Assessment, CCNM/SIGMA/PUMA (2001)

moгуćnosti i načina ustanovljivanja procjene učinaka propisa. Prethodnicu izmjenama i dopunama Poslovnika (do kojih je došlo isključivo zbog zahtjeva postavljenih zajmom Međunarodne banke za obnovu i razvoj) činio je zaključak Vlade od 23. travnja 2004. o izradi probne standardizirane Ocjene stanja i osnovnih pitanja koja se trebaju urediti nacrtom propisa te posljedica koje će donošenjem propisa proisteći radi podizanja kvalitete zakonskih prijedloga koje Vlada dostavlja Hrvatskom saboru na donošenje. Za provedbu zaključka bilo je zaduženo Ministarstvo europskih integracija koje je Vladi u veljači 2005. podnijelo izvješće o probnom projektu provedenom radi unapređenja postupka analize učinaka zakona te osiguranja veće učinkovitosti i kvalitete zakona.

Iz izvješća je razvidno da se obrazac kojim su se koristili pri izradi standardizirane ocjene stanja temeljio na čl. 132. Poslovnika Hrvatskog sabora (NN 6/02 – pročišćeni tekst, 41/02, 91/03, 58/04, 39/08, 86/08) kojim je propisano što sve treba sadržavati prijedlog zakona u postupku njegova donošenja, a kao vodič u ispunjavanju obrasca korištene su i određene metodološke upute. Zakoni koji su obuhvaćeni probnim projektom bili su iz nadležnosti ministarstava financija, gospodarstva rada i poduzetništva, poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, te zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Zaključeno je kako standardizirana Ocjena bitno pridonosi preglednosti i pojašnjavanju sadržaja prijedloga zakonskog teksta te da unutar tijela državne uprave postoje kapaciteti za kontrolu odnosno analizu procjene učinaka. Međutim, kao potencijalni problemi za uvođenje standardizirane Ocjene kao sastavnog i standardiziranog dijela zakonodavnog postupka utvrđeno je sljedeće:

»U predloženom konceptu isti državni službenici koji su zaduženi za izradu nacрта prijedloga zakona zaduženi su i za izradu ocjene stanja i osnovnih pitanja koja se trebaju urediti propisom te posljedica koje će donošenjem propisa proisteći, i to usporedo s izradom nacрта prijedloga propisa. Ovime se otvara mogućnost da subjektivnom procjenom ocjena samo potvrđuje nakane predlagatelja, bez uzimanja u obzir alternativnih mogućnosti za rješavanje određenog problema i svih posljedica koje će primjenom propisa proisteći. Međutim, držimo da se odredbama, sadržanim u Prijedlogu poslovnika o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, kojima se predlaže da se, prije podnošenja prijedloga Vladi Republike Hrvatske, obvezno relevantnim i nadležnim ministarstvima dostave na mišljenje iskazi o procjenama financijskog, socijalnog i ekološkog

učinka te učinka na tržišno natjecanje i državne potpore, u najvećoj mjeri izbjegava mogućnost nastajanja navedenog problema.«³

Programski zajam za prilagodbu Međunarodne banke za obnovu i razvoj kao jednu od mjera u provođenju reformi na području javnog upravljanja predvidio je i (uvjetovao) izmjenu i dopunu Poslovnika Vlade kojim bi se uspostavila obvezna standardna metoda procjene financijskog, socijalnog i ekološkog učinka te učinka na potpore i tržišno natjecanje u postupku predlaganja ili donošenja različitih vladinih akata.

Novelom Poslovnika propisana je obveza iskazivanja procjene navedenih učinaka za sve prijedloge uredbi i drugih propisa koje donosi Vlada te za prijedloge zakona i drugih propisa koje Vlada predlaže na donošenje Hrvatskom saboru.

U prijelaznim i zaključnim odredbama Poslovnika propisani su strogi rokovi ustanovljivanja i primjene obrazaca za pojedine oblike procjene učinka propisa, koji su proistekli iz tog zajma, a sve radi učinkovite provedbe odnosno uspostave procjene učinka propisa.

Ubrzo nakon donošenja novele Poslovnika, Vlada je donijela prvu odluku o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka koji se, sukladno poslovničkim odredbama, dostavlja na mišljenje Ministarstvu financija (NN 70/05). Praksa Ministarstva financija u primjeni procjene financijskog učinka otišla je korak dalje nego što je bilo propisano. Ministarstvo financija proširilo je obvezu dostavljanja obrasca standardne metodologije financijskog učinka na mišljenje na sve vladine akte, iako je poslovnička obveza bila ograničena samo na prijedloge propisa. Tako su svi vladini programi, strategije, kao i različite vladine odluke koje nemaju karakter propisa podvrgnuti iskazu procjene financijskog učinka. Takav pristup Ministarstva financija ima svoje opravdanje. U strategijama ili programima Vlada često kao mjeru svog djelovanja odnosno opredjeljenja predviđa i donošenje propisa. Iskazi o procjeni financijskog učinka i takvih vladinih akata Ministarstvu financija mogu bitno pomoći u kreiranju i planiranju državnog proračuna u određenom razdoblju, što u konačnici može pridonijeti većoj političkoj koherentnosti pri ostvarivanju zadanih ciljeva.

Međutim, rokovi koji su Poslovníkom bili propisani za donošenje odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu socijalnog i ekološkog učinka te učinka na tržišno natjecanje i državne potpore nisu poštovani. Sa

³ Izvješće Ministarstva europskih integracija o izradi probne standardizirane ocjene stanja i osnovnih pitanja koja se trebaju urediti nacrtom propisa te posljedice koje će donošenjem propisa proisteći (sjednica Vlade od 10. veljače 2005.).

zakašnjenjem od dvije godine Vlada je u razmaku od mjesec dana donijela odluke o obrascu standardne metodologije za procjenu socijalnog i ekološkog učinka (NN 38/07 i 57/07). Po svom obliku, obrasci se ne razlikuju bitno od obrasca za financijsku procjenu učinka propisa.

3. Osnivanje Ureda za koordinaciju sustava procjene učinaka propisa

Mjesec dana nakon donošenja odluke o obrascu standardne metodologije za procjenu ekološkog učinka, Vlada je na sjednici 28. lipnja 2007. donijela Uredbu o osnivanju Ureda za koordinaciju sustava procjene učinka propisa (NN 68/07). Istodobno s donošenjem te Uredbe, Vlada mijenja svoj Poslovnik upravo u dijelu koji se odnosi na postupak iskaza procjene učinka propisa.⁴ Novina u odnosu prema dotadašnjem postupku procjene učinka propisa jest proširivanje kruga akata koji su se dostavljali na mišljenje radi iskaza o procjeni financijskog učinka. Vlada je takoreći »ozakonila« dotadašnju praksu Ministarstva financija i poslovnim izmjenama procjenu učinka proširila na svoje projekte, planove, programe strategije, politike i slično, kao i na akte planiranja koje predlaže Hrvatskom saboru na donošenje.

Obrazlažući razloge osnivanja Ureda, Vlada nije iznijela zbog čega odstupa od dotadašnje prakse i pristupa osnivanju novog tijela. Ti se razlozi ne mogu dokučiti ni iz Obrazloženja izmjena Poslovnika. Vlada tek smatra da će nov pristup u postupku procjene učinka biti učinkovitiji nego postojeći sustav. Prije opisujući nego obrazlažući novi postupak procjene učinka, Vlada spominje posebno ustrojenu službu samo za procjenu učinka propisa kojoj se iskazi dostavljaju na mišljenje. Dodatno, da bi Vladin projekt HITROREZ nastavio djelovati i dovršiti zadaću zbog koje je osnovana posebna jedinica za HITROREZ, dio novoosnovanog Ureda postala bi i ta jedinica.

Iz izmjena čl. 27.a Poslovnika, koji je do tada regulirao postupak procjene učinka propisa, može se steći okvirna slika o ulozi i zadaćama novoosnovanog Ureda koje su detaljno utvrđene Uredbom o osnivanju. Odredba tog članka uspostavlja novi »režim« iskaza procjene učinka propisa. Umjesto dosadašnjih nekoliko iskaza procjene učinka propisa, vladini prijedlozi bit

⁴ Poslovnik o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, NN 68/07.

će, u pravilu, popraćeni samo s dva: iskazom o okvirnoj procjeni učinka propisa i iskazom o procjeni fiskalnog učinka. Iskaz o okvirnoj procjeni sastavlja se i dostavlja Uredu na mišljenje, a iskaz o procjeni fiskalnog učinka Ministarstvu financija.

Upravo na dostavljanju iskaza o okvirnoj procjeni učinka Uredu na mišljenje može se utvrditi svrhovitost, potreba ili smisao postojanja Ureda. Ako se pogleda dotadašnji postupak procjene učinka, razvidno je da su za pojedine oblike procjene učinka, odnosno za njihovu prihvatljivost, bila nadležna ministarstva kojih su djelokrug, u najširem smislu riječi, doticali predloženi propisi ili drugi akti. Logično je bilo da će ocjenu o procjeni socijalnog učinka bilo kojeg prijedloga zakona ili akta koji sadržavaju mjere socijalnog karaktera davati ministarstvo nadležno za socijalnu skrb ili ministarstvo nadležno za okoliš. S druge strane, logično je i da jedan prijedlog propisa može proći procjenu više oblika učinaka paralelno s obzirom na višestruki karakter mjera koje se predviđaju tim propisom. Jedan propis ili drugi akt, kao cjelina, mogu imati učinke na državni proračun i na okoliš kao i važne socijalne učinke. Donošenjem obrazaca za procjenu socijalnog i ekološkog učinka, na temeljima dobrih iskustava obrasca za procjenu financijskog učinka, nositelji izrade tih obrazaca i njihovi »procjenitelji« (nadležna ministarstva) imali su priliku koordiniranim aktivnostima podići razinu učinkovitosti procjene učinka u procesu donošenja političkih odluka i popločiti put njezinu jačem institucionaliziranju unutar sustava državne uprave. Taj je put prekinut izmjenama Poslovnika koje u taj proces uvodi novo tijelo sa zadaćom da uskladi, pospješi i pojednostavi dotadašnji postupak (napominje se da je u trenutku izmjena Poslovnika i osnivanja Ureda funkcionirao samo iskaz o procjeni financijskog učinka). Novi poslovnički pristup procjeni učinka propisa, međutim, nije u cijelosti odustao od dotadašnjih oblika procjene učinka. Zapravo, uz postojeće oblike, koji i dalje nastavljaju postojati, uvodi se »okvirni« iskaz o procjeni učinka koji je trebao poslužiti kao preliminarni korak u postupku procjene učinka.

Sukladno Poslovniku, iskaz o okvirnoj procjeni učinka propisa obvezno se prije izrade nacрта prijedloga (u fazi planiranja ili osmišljavanja mjera) dostavlja Uredu na prethodno mišljenje. Mišljenje Ureda o okvirnoj procjeni može biti dvojako. Prvo, okvirna procjena izrađena prije izrade nacрта prijedloga može biti dostatna za izradu nacрта prijedloga i kao takva prilaže se Vladi uz prijedlog propisa ili akta. Drugo, Ured u svom mišljenju može ocijeniti da okvirna procjena nije dovoljna te da je potrebno Vladi za prijedloge propisa i drugih akata dostaviti i iskaze o procjeni učinka na

gospodarstvo (a ako je uz taj potrebna, i procjena financijskog učinka), socijalnog ili ekološkog učinka. Te iskaze po uputama Ureda predlagatelji propisa ili akta moraju prethodno dostaviti na mišljenje nadležnim ministarstvima.

U pogledu iskaza o procjeni fiskalnog učinka, primjećuje se da on i nadalje ostaje u isključivoj nadležnosti Ministarstva financija, s tim da se dosadašnji termin iskaz o procjeni financijskog učinka mijenja u fiskalni učinak s obzirom na to da »pojam 'fiskalni' točnije određuje svrhu ove procjene, odnosno određuje opseg procjene učinka predloženog propisa na proračun (fiscus)«. ⁵ Dodatno se može uočiti da postoji izvjesna razlika između iskaza o okvirnoj procjeni učinka i iskaza o procjeni fiskalnog učinka u pogledu akata na koje se daje mišljenje. Iskaz o okvirnoj procjeni učinka dostavlja se na mišljenje u fazi pripreme za izradu prijedloga akta, dok se iskaz o procjeni fiskalnog učinka Ministarstvu financija dostavlja prije podnošenja prijedloga Vladi, znači kad je prijedlog već uobličen i u smislu mjera, ciljeva, a vjerojatno i posljedica. Po takvom uređenju, iskaz o okvirnoj procjeni učinka prva je faza u procjeni učinka, dok iskaz o procjeni fiskalnog učinka, iako uvijek i neovisno o iskazu o okvirnoj procjeni učinka, pripada drugoj fazi postupka procjene učinka. Također, takvo uređenje implicira zaključak da iskaz o okvirnoj procjeni učinka podrazumijeva i (okvirnu) procjenu fiskalnog učinka onoga što se planira kao mjera, odnosno prijedlog propisa ili akta.

Nadalje, zanimljivo je primijetiti da Ured u svom mišljenju može naložiti nadležnom tijelu izradu iskaza o procjeni gospodarskog učinka, uključujući, ako je to potrebno, procjenu financijskog učinka, koji se dostavlja Ministarstvu financija na mišljenje. Iz odredbi Poslovnika nije jasno u čemu je razlika između fiskalnog i financijskog učinka i u kojem se smislu iskaz o procjeni financijskog učinka naslanja na iskaz o procjeni učinka na gospodarstvo. Da iskaz o procjeni financijskog učinka ima samo veze s iskazom o procjeni učinka na gospodarstvo, govori i odredba Poslovnika iz 2007. kojom se nalaže donošenje odluke o obrascu standardne metodologije za procjenu učinka na gospodarstvo na prijedlog Ministarstva gospodarstva, rada i poduzetništva, »(uključujući financijski učinak u suradnji s Ministarstvom financija)«. U svemu tome u konačnici nije jasna potreba postojanja odvojenih iskaza za procjenu gospodarskog i financijskog učinka i

⁵ Iz Obrazloženja Poslovnika o izmjenama i dopunama Poslovnika Vlade Republike Hrvatske, NN 68/07.

uloga Ministarstva financija u davanju mišljenja na iskaz o procjeni fiskalnog učinka i potom na iskaz o procjeni financijskog učinka.

U svojim prijelaznim odredbama Poslovnik je ostavio na snazi odluke o obrascima standardne metodologije za procjenu financijskog, socijalnog i ekološkog učinka donesene na temelju Poslovnika iz 2005., s tim da obrazac za procjenu financijskog učinka prestaje važiti danom donošenja odluke o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka.

Vlada je i potonjim poslovničkim izmjenama propisala rokove u kojima će se donijeti obrasci standardne metodologije, a radi prilagodbe zahtjevima koji su se postavili osnivanjem novog Ureda, primjena članka koji je propisao novi postupak iskaza procjene učinka propisa odgođena je za koja dva mjeseca. Nijednom od navedenih rokova nije udovoljeno. Odluke o obrascima standardne metodologije za okvirnu procjenu te procjenu učinka na gospodarstvo, uključujući financijski učinak, nisu donesene.

Postupajući sukladno izmjenama Poslovnika, Ministarstvo financija predložilo je Vladi obrazac standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka. U usporedbi s do tada važećom odlukom o obrascu standardne metodologije za procjenu financijskog učinka, odluka o obrascu standardne metodologije za procjenu fiskalnog učinka (NN 73/08) jasnije propisuje postupak davanja iskaza i sam obrazac.

Primjena odluka o procjeni socijalnog i ekološkog učinka, donesenih na temelju izmjena Poslovnika iz 2005., ostala je neupitna i zato što izmjene Poslovnika iz 2007. nalažu njihovu primjenu u slučajevima kad to naloži mišljenje Ureda na temelju iskaza o okvirnoj procjeni.

Osnivanjem Ureda za koordinaciju sustava procjene učinka propisa i s tim u vezi izmjenama i dopunama svoga Poslovnika, učinilo se da Vlada želi podići razinu svoje opredijeljenosti u korištenju institutom procjene učinka propisa kao sredstvom kojim se bitno olakšava ili poboljšava proces donošenja političkih odluka. Također, izgledalo je da se osnivanjem Ureda želi uhvatiti korak s razvitkom procjene učinka propisa unutar zemalja i institucija EU.

Kao što je rečeno, Ured je osnovan sa zadaćom da pospješi postojeći sustav procjene učinka i pojednostavni ga pripremanjem samo dvaju obveznih iskaza, a tek po potrebi i drugim iskazima o procjeni učinka. Ured nije zamišljen isključivo sa zadaćom davanja mišljenja na iskaz o okvirnoj procjeni učinka propisa. Pored davanja uputa i mišljenja vezanih uz pripremu procjene učinka propisa, Ured je imao zadatak informirati javnost o prijedlozima propisa i obrade tako prikupljenih mišljenja.

Ako se vratimo na Poslovnik koji propisuje da su nadležna tijela dužna Uredu dostaviti iskaze o okvirnoj procjeni učinka prije izrade nacrtu prijedloga propisa, znači u fazi same pripreme, nisu jasni mehanizmi kojima bi se Ured mogao učinkovito nametnuti javnosti u pogledu iniciranja, provođenja i obrade rezultata javne rasprave koja bi potom bila od koristi u izradi nacrtu prijedloga.

Nadalje, jedan je od zadataka i koordiniranje poslova prikupljanja, evidentiranja, obrađivanja i analiziranja podataka o procjeni učinka propisa u suradnji s nadležnim ministarstvima. I tu se pokazuje još jedna nedosljednost eventualnog djelovanja Ureda. Ako Ured u svom mišljenju u povodu iskaza o okvirnoj procjeni učinka zaključi da je potrebno uraditi iskaz o procjeni nekog drugog učinka (socijalnog, ekološkog, gospodarskog ili financijskog), koji se mora dostaviti nadležnom ministarstvu na mišljenje, ne vidi se svrha daljnje intervencije Ureda u smislu prikupljanja, evidentiranja ili analiziranja podataka u suradnji s nadležnim ministarstvom, osim u čisto tehničkom smislu prilaganja konkretnog iskaza uz okvirni iskaz koji se dostavlja Vladi uz prijedloge propisa.

Iz djelomično navedenog djelokruga Ureda razvidno je da je on zamišljen kao snažna služba s ciljem da se postojećem sustavu javne uprave nametne kao inovativno, transparentno i učinkovito tijelo. Čini se da se ideja o takvom jednom uredu poprilično naslanja na iskustva i praksu engleske Službe za bolju regulaciju (The Better Regulation Executive) koja unutar Odjela za poslovanje, inovacije i sposobnosti (The Department for Business, Innovation and Skills) engleske Vlade provodi regulacijsku reformu.⁶ Riječ je o službi koja je osnovana sa zadaćom provođenja programa pojednostavnjenja regulacije radi poboljšanja kreiranja novih propisa i njihova priopćivanja, pojednostavnjenja i osuvremenjivanja postojeće regulacije, kao i radi mijenjanja ponašanja i pristupa regulaciji. Procjenu učinka propisa engleska Vlada sustavno provodi od 1995. kad je vladinim tijelima ustanovljena obveza ispunjavanja i objavljivanja regulacijske procjene učinka kako bi se identificirali svi troškovi i koristi povezani s regulacijom kao i procijenili mogući troškovi usklađivanja koji će nastati na strani onih na koje se regulacija odnosi. Regulacijska procjena učinka ključno je sredstvo kojim se engleska Vlada koristi kako bi regulacija koja je potrebna nosila minimum opterećenja.

Međutim taj učinak Vlada nije uspjela postići osnivanjem Ureda. Upravo obrnuto. Vlada je gotovo na neprirodan način usporila tek započeti, puno

⁶ www.berr.gov.uk/.../index.html

jednostavniji i za hrvatske prilike – s obzirom na sustav državne uprave, njezino stanje, proces reforme uprave i proces prilagodbe propisa pravnoj stečevini EU – primjereniji proces procjene učinka propisa. Svi ti aspekti nisu uzeti u obzir pri donošenju odluke o osnivanju Ureda. Ako su ministarstva središnja tijela državne uprave koja sukladno Zakonu o sustavu državne uprave (NN 190/03 – pročišćeni tekst, 199/03, 79/07) osiguravaju provedbu zakona i drugih propisa, prate stanje u svom djelokrugu te nadležnim državnim tijelima predlažu poduzimanje odgovarajućih mjera, teško je očekivati da će jedan ured, osnovan kao stručna služba na temelju Zakona o Vladi Republike Hrvatske (NN 10/98, 15/00, 117/01, 199/03 i 30/04, 77/09), moći uspješno koordinirati procjenu učinka unutar tako postavljenog sustava ne samo sadržajno nego i hijerarhijski. Sustav kronično pati od nedostatka kadrova koji bi se uspješno nosili sa sve kompleksnijim i zahtjevnijim zadaćama koje se Hrvatskoj postavljaju u procesu prilagodbe. Također, učinkovitost i uspješnost tog ureda bitno ovisi o procesu planiranja unutar ministarstava što zbog niza objektivnih, a i subjektivnih okolnosti neka ministarstva ne uspijevaju postići.

Primjena procjene učinka propisa nalazi se negdje između dviju izmjena vladinog Poslovnika. U trenutku kad je iskaz o procjeni financijskog učinka (na temelju Poslovnika iz 2005.) takoreći postao konstanta u procesu predlaganja propisa i bitno mu olakšao kontrolu u području planiranja sredstava, trošenja ili mogućih ušteda, kad se pokrenuo proces procjene socijalnog i ekološkog učinka, Vlada čini zaokret i osniva novo tijelo s nedovoljno razrađenim načinom djelovanja i novim okvirnim iskazom.

Međutim, Vladi je promaklo da ukidanjem Ureda nije pristupila izmjena Poslovnika koje nalažu obvezu iskaza okvirne procjene učinka propisa kojeg je glavni nositelj (ukinuti) Ured. Iako je nesporno da je Ministarstvo financija i pored osnivanja Ureda na temelju nove odluke o fiskalnom učinku nastavilo postupati i provoditi procjenu fiskalnog učinka sukladno poslovničkim izmjenama, postavlja se pitanje temelja postupanja Ministarstva zdravstva i socijalne skrbi u smislu davanja mišljenja o procjeni socijalnog učinka, kao i Ministarstva zaštite okoliša u pogledu procjene ekološkog učinka.

Iako su odluke o obrascu standardne metodologije za procjenu socijalnog i ekološkog učinka ostale na snazi unatoč promjeni postupka procjene učinka propisa, strogim tumačenjem potonjih poslovničkih odredaba razvidno je da njihova potreba opstoji samo u slučaju da mišljenje Ureda (kojeg više nema) na iskaz o okvirnoj procjeni učinka naloži njihovu izradu. Iz navedenog proizlazi da ministarstva zdravstva i socijalne skrbi,

kao i Ministarstvo zaštite okoliša, iskaze o procjeni socijalnog i ekološkog učinka procjenjuju na temelju poslovnčkih odredaba iz 2005., a ne na temelju onih iz 2007., dok Ministarstvo financija provodi procjenu fiskalnog učinka na temelju odredbi iz 2007., ali se u postupku procjene naslanja na određenja financijskog učinka na temelju poslovnčkih odredaba iz 2005. Praksa je posegnula za neobičnom kombinacijom propisa koji su djelomično ukinuti, a djelomično još uvijek na snazi.

O Uredu za procjenu učinka svoje viđenje je dala i SIGMA u svojoj Procjeni procesa odlučivanja i koordinacije u Hrvatskoj iz svibnja 2008.⁷ Navela je da nije jasno kako će taj sustav djelovati u praksi s obzirom na to da predstojnik Ureda još nije imenovan i da Ured nije postao operativan. Iako uvođenje procjene učinka SIGMA vidi kao pozitivan pomak u procesu političkog odlučivanja, ona dvoji oko postizanja željenih rezultata novog pristupa na temelju izmjena poslovnika. Novouspostavljeni sustav procjene učinka vidi kao »neobično kompleksan« te smatra da bi on mogao biti jedan od glavnih razloga zašto sustav procjene učinka iz 2005. nije još uvijek operativan (osim fiskalnog učinka). Također, stvaranje još jednog ureda koji će imati ulogu u političkom sustavu znači daljnje cjepkanje sustava.

Da Vlada unatoč značajnim i za sustav državne uprave normativnim aktivnostima na području uspostavljanja procjene učinka propisa nema jedinstven i koordiniran pristup tom instrumentu, govori činjenica da je Ministarstvo gospodarstva rada i poduzetništva nositelj BIZImpact projekta (financiranog iz CARDS programa Europske unije), koji u suradnji s Hrvatskom agencijom za malo gospodarstvo, Hrvatskom gospodarskom komorom, Hrvatskom obrtničkom komorom te Hrvatskom udrugom poslodavaca provodi »u cilju razvijanja instrumenata za procjenu učinaka zakonskih propisa na hrvatsku poslovnu zajednicu i poboljšanja informiranosti poslovne zajednice o tim zakonskim promjenama«.⁸ Aktivnosti projekta usmjerene su na malo i srednje poduzetništvo i obuhvaćaju zakonske promjene u osam područja bitnih za njihovo poslovanje. Rezultati projekta predstavljeni su u srpnju 2009. kad je projekt dovršen. Rezultat tog projekta je i Priručnik o procjeni učinaka – detaljni vodič za državne službenike i sudionike iz poslovnog sektora i civilnog društva. Priručnik je prikazan kao dio okvira općeg sustava procjene učinka propisa u Hr-

⁷ www.sigmaweb.org: Policy-Making and Co-ordination Assesment: Croatia, May 2008

⁸ www.bizimpact.hr

vatskoj, ali s obzirom na predmet projekta išao je korak dalje i dao je smjernice o provedbi tzv. proširene procjene učinka propisa, ne uzimajući u obzir razvoj sustava procjene učinka propisa u Hrvatskoj. Priručnik je prikazao pravni okvir procjene učinka propisa u Hrvatskoj rasvjetljavajući (Uredbom) zamišljenu ulogu Ureda u tom procesu. Sukladno Priručniku, Ured ima savjetodavnu ulogu pri procjeni je li dovoljan iskaz o okvirnoj procjeni te kada je i u kojoj mjeri potrebna detaljnija analiza u »proširenoj« procjeni učinaka. Pod proširenom procjenom učinka zasigurno se razumije potreba izrade iskaza o procjeni socijalnih, gospodarskih, ekoloških i financijskih učinaka koje naloži Okvirna procjena učinaka. Priručnik ne razlikuje pojmove financijskog i fiskalnog učinka te ih povremeno poistovjećuje, a povremeno razlikuje. Ostatak Priručnika prihvaća i razrađuje smjernice o provedbi procjene učinka propisa Europske komisije iz 2005. Ukidajući Ured za koordinaciju sustava procjene učinka propisa, Vlada zasigurno nije zapečatila sudbinu procesa procjene učinka propisa kao sredstva bolje regulacije. Naprotiv, ukidanjem Ureda ništa se bitno u području procjene učinka nije dogodilo. Da procjena učinka propisa »pušta korijenje« u Hrvatskoj, dokazuje upravo naprijed navedeni projekt koji je Ministarstvo gospodarstva s partnerima provelo radi stjecanja znanja i iskustava za provedbu procjene učinka propisa. Osnivanje Ureda te ustanovljivanje okvirne procjene učinka nepotrebno je usporilo započeti proces, unijelo konfuziju u dotadašnji postupak procjene učinka i na kraju opteretilo sustav još jednim tijelom kojeg položaj, nadležnost i ciljevi nisu dobro osmišljeni, izbalansirani i nikako ne odgovaraju postojećem sustavu državne uprave. Međutim, sve to upozorava na jedan drugi aspekt: Hrvatskoj nedostaje dobro osmišljena strategija ili program regulacijske reforme kojom bi se na jedinstven način pristupilo sredstvima bolje regulacije, a među njima i jedinstveno riješilo pitanje procjene učinaka propisa. Stoga se ukidanje Ureda ne treba shvaćati kao posezanje za mjerama racionalizacije i štednje, nego samo i jedino kao olako pristupanje osnivanju tijela koje nije uspjelo naći svoje mjesto u procesu koji je, pak, svojim djelovanjem trebalo pojednostavniti i pospješiti. Paradoksalno, ali možda je prije osnivanja Ureda bilo potrebno izraditi iskaz o procjeni učinka, to više što je Vlada zbog njegova osnutka pristupila izmjenama svoga Poslovnika, odredbe kojeg bitno utječu na postupanje središnjih tijela državne uprave i stručnih službi Vlade.

Međutim, da će se Vlada kad-tad morati ozbiljnije pozabaviti procjenom učinka propisa, nazire se iz vladinih poteza u zakonodavnom procesu. Kao primjeri potrebe detaljne procjene kako fiskalnog tako i socijalnog i ekološkog učinka mogu se navesti dobro postavljena pitanja novinara

s početka ovog članka: »Što bi se dogodilo sa zakonima o ograničavanju uporabe duhanskih proizvoda ili o radu nedjeljom da su prošli kroz ruke stručnjaka u ovom uredu, odnosno da su građani mogli staviti primjedbe? Možda gospodarstvo ne bi trpjelo tolike gubitke i možda bi se propisi prilagodili trenutačnoj gospodarskoj krizi.«

Svi vladini potezi u području provedbe procjene učinka propisa pokazuju da taj institut nalazi svoje mjesto u sustavu neovisno o normativnim potezima i projektima koji se u tom smjeru provode. Upućuje li to vladino »lutanje« i nekonzistentnost u oblikovanju jedinstvenog postupka procjene učinka na potrebu donošenja zakona o procjeni učinka propisa? Koje bi koristi društvu nastale donošenjem takvog zakona? Ako bismo primijenili smjernice o provedbi procjene učinka iz navedenog Priručnika, temeljitom analizom moglo bi se zaključiti da bi donošenje takvog zakona imalo pozitivne posljedice na sustav državne uprave i cjelokupno regulacijsko okruženje u Hrvatskoj.

Unatoč činjenici da procjena učinka propisa nikako nije i ne smije biti zamjena za političke odluke, nego je jedino i samo pomoć u rasvjetljavanju svih mogućih posljedica koje će nastati zbog određene odluke i omogućuje donositeljima političkih odluka odabir najpogodnijeg sredstva za provedbu političke nakane, donošenjem takvog zakona mogao bi se postići cilj koji u ovom trenutku Hrvatskoj, u fazi posvemašnje reforme javne uprave, itekako treba.

Njime bi se, zasigurno, utjecalo na podizanje učinkovitosti sustava državne uprave u smjeru uvođenja strateškog planiranja, javnog raspravljanja i participacije javnosti kao i višeg stupnja koordiniranja međuministarskih aktivnosti. Iako se procjena učinka veže za donositelje političkih odluka, ne smije se previdjeti činjenica da o tom aspektu svakako trebaju biti osviješteni i državni službenici koji, provodeći zadane mjere ili postavljene političke ciljeve, mogu i trebaju putem procjene učinka predložiti ispunjenje cilja ili provedbu mjere koji po svom sadržaju odgovaraju političkoj odluci, ali u izvedbi prihvataju rezultate provedene procjene učinka.

Zakonom se ne bi naložila prisilna primjena rezultata procjene učinka propisa, u sadržajnom smislu. Zakon ne smije biti zamjena za političko odlučivanje, nego samo jedno od sredstava za podizanje kvalitete donesenih odluka. Politička odgovornost za poduzete mjere i dalje treba postojati. Zakon bi svakako trebao objediniti sve oblike procjene učinka koji trenutačno funkcioniraju u sustavu i na jedinstven način te – koristeći se smjernicama o procjeni učinka EU⁹ – uspostaviti efikasan, ekonomičan

⁹ www.ec.europa.eu/governance/impact; Impact Assessment Guidelines, SEC 2009)92

i efektivan sustav procjene učinka propisa. Pitanje ponovnog osnivanja posebnog tijela koje bi provodilo procjenu učinka stvar je opredjeljenja donositelja zakona. Međutim, tu treba imati na umu stajalište SIGME o daljnjem cjepkanju sustava, s kojim se u potpunosti treba složiti. Sigurno bi bilo svrhovitije razvijati kapacitete unutar ministarstava koja bi bila nadležna za provedbu pojedinih oblika procjene učinka, imajući u vidu odredbe Zakona o sustavu državne uprave koji jasno propisuje njihov djelokrug. Zakon bi mogao popločati put i drugim sredstvima bolje regulacije koji se razvijaju unutar EU, a posebno pitanjem opstojnosti HITROREZ-a koji je uspostavljen na tragu procesa pojednostavnjenja hrvatskog regulacijskog okruženja. I na kraju, koje bi posljedice mogle proisteći donošenjem takvog zakona? Odgovor leži u naprijed postavljenom novinarskom pitanju. Izmjene Zakona o trgovini u dijelu uređenja rada nedjeljom, apsolutna zabrana pušenja, samo su neki u nizu zakona koji se zbog različitih, nekonzistentnih i nedovoljno odmjerenih pozitivnih i negativnih posljedica mijenjaju pod pritiskom javnosti ili interesnih skupina. Primjena svih europskih standarda (tu se najprije ima na umu javna rasprava i participacija građana i drugih interesnih skupina) u procesu poduzimanja mjera, s rezultatima dobivenim provedenom procjenom učinka, sigurno bi pomogla donositeljima političkih odluka u konačnoj odluci za koju politički odgovaraju. U hrvatskom pravnom sustavu postoji već niz zakona koji su isključivo »unutarnjeg« karaktera, odnosno koji su usmjereni na pojedine dijelove državne uprave sa svrhom povećanja njihove djelotvornosti, nadzora ili kvalitete. Taj bi zakon imao odlike takvog karaktera, ali zbog svrhe i ciljeva koji bi se njime trebali postići, bio bi zakon koji uključuje sve čimbenike ovog društva.

4. Zaključak

Kreiranje politika u hrvatskim okolnostima zasigurno se ne može više zasnivati samo na političkim vizijama uređenja društva koje će, pretočene u političke odluke, utjecati na oblik i sadržaj društvenih kretanja i događaja. U današnjim uvjetima one nužno moraju posezati za sredstvima putem kojih će najbolje realizirati svoje političke ciljeve osiguravajući time kako svrhovitost svojih odluka tako i pravnu sigurnost kao bitan preduvjet bilo kakvog političkog utjecaja na društvo. Stupanj reforme javne uprave, a s tim u vezi i provođenje procesa bolje regulacije, sukladno smjernicama koje EU u tom smjeru čini, još uvijek nisu dostigli razinu koja će pridonijeti održivom razvitku Hrvatske. Mjere koje se poduzimaju su pozitivne, ali

nedostatne s obzirom na golem broj propisa koji trebaju postati dio unutarnjeg pravnog poretka, a koji su s obzirom na prilike u kojima su nastali katkad i nedovoljno jasni. Objektivne okolnosti koje Hrvatsku sprječavaju u aktivnijem pristupu ustanovljivanja procesa bolje regulacije u svim dijelovima uprave mogle bi se prepoznati u nedostatku stručnog kadra, neatraktivnom sustavu plaća i nedovoljno koherentnom sustavu državne uprave naspram »quasi sustavu uprave« koji se po poslovima i djelokrugu bitno naslanja na sustav državne uprave, ali istodobno posjeduje dovoljan stupanj samostalnosti i neovisnosti u odnosu prema državnoj upravi. Donošenje zakona kojim bi se objedinili svi aspekti bolje regulacije i postupak donošenja propisa kao i poduzimanja drugih mjera koje utječu na društvena kretanja mogli bi utjecati na povećanje učinkovitosti sustava državne uprave, njezine transparentnosti i pristupačnosti onima zbog kojih postoji – građanima.

THE PROSPECTS OF REGULATORY IMPACT ASSESSMENT IN CROATIAN STATE ADMINISTRATION

Summary

The author discusses the establishment of regulatory impact assessment in Croatia, its current situation as a means of better regulation, and possible solutions with regard to its stronger institutionalisation. Normative regulation of regulatory impact assessment is based on the provisions of the Rules of Procedure of the Government of the Republic of Croatia. It has been conditioned by the necessary modernisation of Croatian public administration in view of its forthcoming accession to the European Union. Inconsistency and incoherence in the implementation of regulatory impact assessment have dissolved the original solid regulatory impact assessment procedure. The procedure is currently functioning on the grounds of a combination of procedural provisions of 2005 and 2007.

Key words: regulatory impact assessment, state administration – Croatia, good legal regulation, Rules of Procedure of the Government of the Republic of Croatia